



Universidade de Brasília

**FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

PAULO JOSÉ DE ALBUQUERQUE VIOLATO

FINANCIAMENTO EMPRESARIAL DE CAMPANHAS ELEITORAIS

Implicações para a república, a democracia e a igualdade

Brasília
Novembro de 2014

PAULO JOSÉ DE ALBUQUERQUE VIOLATO

FINANCIAMENTO EMPRESARIAL DE CAMPANHAS ELEITORAIS

Implicações para a república, a democracia e a igualdade

Monografia apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção de título de bacharel em direito.

Orientador: Professor Doutor Antônio Augusto Brandão de Aras.

Brasília

Novembro de 2014

PAULO JOSÉ DE ALBUQUERQUE VIOLATO

FINANCIAMENTO EMPRESARIAL DE CAMPANHAS ELEITORAIS

Implicações para a república, a democracia e a igualdade

Prof. Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras
Orientador

Prof. Dr. Valcir Gassen
Membro da banca examinadora

Prof. Dr. Vallisney de Souza Oliveira
Membro da banca examinadora

Brasília

Novembro de 2014

Dedico este trabalho à minha família,
sempre presente em cada momento da
minha vida. Sem vocês, nada faria sentido.

Agradeço a todos os que participaram dessa conquista. As experiências compartilhadas, os debates e as discussões apaixonadas me ajudaram a encontrar o significado desta jornada. Estarão sempre presentes em minha memória.

Em especial, agradeço a Thais Brito de Oliveira, cujo apoio nos últimos meses foi indispensável.

RESUMO

O presente estudo aborda o financiamento empresarial de campanhas eleitorais e suas consequências para a democracia brasileira, notadamente no que se refere aos princípios constitucionais da igualdade e da república. Trata-se da mais destacada fonte de receitas para as campanhas eleitorais na atualidade, o que confere ao tema grande importância no debate sobre reforma política, a qual está em grande evidência nos últimos anos e cuja urgência em ser efetivada é quase unânime. A primeira parte do trabalho pretende dimensionar a representatividade política do poder econômico e sua relação com o financiamento empresarial de campanhas eleitorais, recorrendo, para isso, a dados extraídos da base do Tribunal Superior Eleitoral e analisados por outros autores, identificar os princípios e as normas constitucionais que devem balizar o financiamento das atividades político-partidárias e expor as diversas alternativas conferidas pela legislação brasileira para este fim. Na sequência, serão trazidos os motivos que levam à inconstitucionalidade das doações feitas por empresas às campanhas eleitorais no que se refere à república, à democracia e à igualdade. Por fim, discorrerá sobre as consequências dessa modalidade de financiamento para a democracia brasileira.

Palavras-chave: Campanha eleitoral, financiamento empresarial, inconstitucionalidade.

ABSTRACT

This study addresses the business financing of election campaigns and its consequences for Brazilian democracy, especially with regard to the constitutional principles of equality and republic. This is the most prominent source of revenue for the campaign today, which gives the great theme importance in the debate on political reform, which is much in evidence in recent years and whose urgency to be made is almost unanimous. The first part of the work want to dimension the political representation of economic power and its relationship with the business campaign financing, using for this the data taken from the base of the Superior Electoral Court and analyzed by other authors, identify the principles and standards constitutional that should guide the financing of political activities and expose the different options granted by the Brazilian legislation for this purpose. Following, the reasons shall be brought that lead to the unconstitutionality of the donations made by companies to election campaigns in relation to the republic, democracy and equality. Finally, will talk about the consequences of this type of financing for Brazilian democracy.

Keywords: Election campaign, business financing, unconstitutional.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 A DIMENSÃO DO FINANCIAMENTO EMPRESARIAL NAS CAMPANHAS ELEITORAIS	12
1.1 Despesas realizadas pelas campanhas eleitorais, origem e destinação das doações	12
1.2 A representatividade política do poder econômico	14
2 O FINANCIAMENTO ELEITORAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	18
2.1 Princípios e normas constitucionais aplicados ao financiamento de campanhas eleitorais	18
2.2 Normas infraconstitucionais aplicadas ao financiamento de campanhas eleitorais	20
2.2.1 Financiamento dos partidos políticos (Lei nº 9.096/96)	21
2.2.2 Financiamento de campanhas eleitorais (Lei nº 9.504/97)	26
3 INCONSTITUCIONALIDADE DO FINANCIAMENTO EMPRESARIAL DE CAMPANHAS ELEITORAIS	33
3.1 Ofensa ao princípio democrático	33
3.2 Ofensa ao princípio da igualdade	34
3.2.1 O critério da renda como limite às doações de pessoas físicas	35
3.2.2 A ausência de limites para a utilização de recursos dos próprios candidatos	36
3.2.3 As contradições na permissão para o financiamento empresarial de campanhas eleitorais	36
3.3 Ofensa ao princípio republicano	38
3.4 O princípio da vedação à proteção deficiente	39
3.4.1 A participação por meio de doações como reflexo da liberdade de expressão	40
3.4.2 Adequação, necessidade e proporcionalidade estrita aplicadas ao financiamento eleitoral	42
CONCLUSÃO	44
REFERÊNCIAS	46

INTRODUÇÃO

Passadas quase três décadas desde a redemocratização do Brasil, iniciada em 13 de outubro de 1978 com a extinção do Ato Institucional nº 5 e concluída com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o país experimenta o período mais prolongado de sua história sob um regime democrático que, apesar de suas inúmeras imperfeições, está plenamente consolidado. Não obstante, é natural que algumas das soluções estabelecidas ao longo desse processo, ainda que tenham contribuído de diversas maneiras para a permanência da democracia brasileira, comecem a apresentar sinais de desgaste, seja em razão da ausência de referenciais históricos próprios que permitissem antecipar com maior clareza os reais impactos de cada uma delas, seja porque a dinâmica social decorrente da experiência democrática provocou transformações inéditas que exigem novas alternativas para o aperfeiçoamento da democracia no Brasil.

As manifestações populares ocorridas em diversas cidades de todo o país durante os meses de junho e julho de 2013, mais do que expor o descrédito na via política como apta a solucionar os diversos problemas que afligem a sociedade, sinalizaram, conforme Sarmiento¹ e Osório² (2014), para a necessidade de aprimorar o sistema político brasileiro. As diversas pautas defendidas pelos manifestantes, e até mesmo a ausência de pautas específicas, demonstraram a pluralidade da insatisfação, que inclusive perpassa o partidarismo e as ideologias, mas, com raras e inexpressivas exceções, dentre elas não havia o repúdio à democracia, senão o contrário, e a urgência em adotar medidas que a fortaleçam tornou-se elemento central no debate político.

¹ Daniel Sarmiento é Professor Adjunto de Direito Constitucional da UERJ, mestre e doutor em Direito Público pela UERJ, com pós-doutorado na Yale Law School, Procurador Regional da República e coautor da representação ao Conselho Federal da OAB que gerou a propositura da ADI 4650 no STF.

² Aline Osorio é mestranda em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e advogada da Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da UERJ que, na qualidade de *amicus curiae*, sustenta a procedência da ADI nº 4.650.

É preciso ter em mente, no entanto, que, antes de inaugurarem um processo de transformação, as recentes manifestações decorrem do amadurecimento da jovem democracia brasileira. A conquista e a consolidação de direitos e o fortalecimento das instituições abriram novos caminhos para a participação das pessoas na condução política do país, possibilitando um debate mais amplo sobre o papel que compete a cada parte desse processo e os meios que lhes permitam atuar a fim de satisfazer de as diversas expectativas que nele são expressos. A negativa em desenvolver esse debate reflete um grave descompasso entre a classe política e a sociedade, o que ajuda a explicar as manifestações. Sem alternativas para contornar o sistemático descaso dos representantes de cada Poder relativamente a questões como o enfrentamento da corrupção, a baixa qualidade dos serviços públicos ou a persistente marginalização de minorias, a crise de representatividade e o esvaziamento da política tornam-se consequências naturais. Como resultado, observa-se a falta de interesse das pessoas pelo processo político e a impossibilidade de alcançarem uma razoável compreensão do mesmo, criando um vazio que possibilita o surgimento de soluções não pautadas pelo consenso e, portanto, com grande possibilidade de estimular a violência³.

Não obstante, o cenário parece diverso e, inclusive em decorrências das manifestações populares, o tema da reforma política está definitivamente em pauta. São muitas as propostas sobre como conduzi-la, mas, entre as questões abordadas, é consensual a necessidade de combater a corrupção no Estado brasileiro e melhorar a representatividade, sendo esse o contexto em que será estudado o financiamento de campanhas eleitorais por empresas.

Sobre o tema, é importante destacar que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), distribuída sob o número 4.650, onde questiona os limites de doações a campanhas

³ Segundo pesquisa encomendada pela Ordem dos Advogados do Brasil ao IBOPE em julho de 2013, quando perguntados sobre quais sentimentos motivaram as pessoas a participarem das manifestações, 37% dos entrevistados afirmaram ser a revolta, 32% a sensação de abandono/descaso e 9% a frustração (IBOPE, 2013).

eleitorais por pessoas físicas baseado em seu rendimento, a ausência de limites para a utilização de recursos próprios pelos candidatos e a permissão de doações por pessoas jurídicas. Especificamente sobre o financiamento empresarial de campanhas eleitorais, a OAB alega que a prática agride o princípio constitucional da soberania popular delineado no artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, o qual estabelece que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição”. Conforme entendimento da OAB, as empresas não integram o conceito de “povo” e, portanto, não podem ser fonte do Poder. O assunto encontra-se em discussão no Supremo Tribunal Federal (STF), que realizou audiência pública a fim de oferecer ao relator da ação elementos para analisar a influência do poder econômico no processo eleitoral, o processo já está em fase de julgamento e seis ministros, a maioria da Corte, manifestaram-se pela inconstitucionalidade.

Tal posicionamento está em consonância com a opinião majoritária da sociedade brasileira, conforme pesquisa encomendada pela OAB indicando que 78% (setenta e oito por cento)⁴ das pessoas entrevistadas disseram serem contrárias ao financiamento de campanha eleitoral por empresas (IBOPE, 2013). É evidente que este dado não constitui argumento adequado para fundamentar a decisão do STF, apenas demonstra um elevado grau de preferência sobre um assunto complexo e pouco discutido pela sociedade, ao menos em profundidade. Independente de qual seja a melhor alternativa, isso reflete a maneira leviana como questões tão importantes são tratadas e reforça a importância do amplo debate.

⁴ Foram realizadas 1.500 (mil e quinhentas) entrevistas por telefone entre os dias 27 e 30 de julho de 2013. A margem de erro é de 3 (três) pontos percentuais para mais ou para menos sobre os resultados encontrados no total da amostra.

1 A DIMENSÃO DO FINANCIAMENTO EMPRESARIAL NAS CAMPANHAS ELEITORAIS

A questão da influência do poder econômico sobre o processo eleitoral brasileiro ganha relevo a partir da constatação do vigoroso aumento nas despesas realizadas pelas campanhas eleitorais e da nítida concentração das doações, feitas quase que exclusivamente por um número extremamente inexpressivo de empresas e destinadas em grande medida aos maiores partidos. Além disso, os dados mostrados a seguir evidenciam que o sistema atual termina por conferir grande representatividade política ao poder econômico.

1.1 Despesas realizadas pelas campanhas eleitorais, origem e destinação das doações

Para que se possa verificar quais são as consequências que o financiamento empresarial de campanhas eleitorais traz para o processo democrático brasileiro, é preciso primeiro identificar a sua representatividade no contexto eleitoral.

De acordo com pesquisa realizada por Sarmento e Osório (2014), as campanhas eleitorais somaram despesas de R\$ 800.000.000,00 (oitocentos milhões de reais) no ano de 2002 e R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais) no ano de 2010 – um assombroso aumento de 460% (quatrocentos e sessenta por cento), muito acima dos índices inflacionários e de crescimento populacional –, quando os gastos realizados para a eleição de um deputado federal alcançaram R\$ 1.100.000,00 (um milhão e cem mil reais), de um senador, R\$ 4.500.000,00 (quatro milhões e quinhentos mil reais), de um governador, R\$ 23.100.000,00 (vinte e três milhões e cem mil reais), e a campanha presidencial de Dilma Rousseff totalizou despesas de R\$ 336.000.000,00 (trezentos e trinta e seis milhões de reais). No mesmo ano, as doações de pessoas físicas representaram 8,7% (oito inteiros e sete décimos

por cento)⁵ de tudo o que foi doado para as campanhas eleitorais – no caso da campanha de Dilma Rousseff, a proporção cai para 1% (um por cento). O restante, **91,3% (noventa e um inteiros e três décimos por cento), foi obtido junto a pessoas jurídicas, 89% (oitenta e nove por cento) do total doado teve origem em 1.905 (mil, novecentas e cinco) empresas⁶ – a grande maioria delas pertencentes a setores econômicos que mantêm intensas relações com o Poder Público –, e apenas 10 (dez) empresas foram responsáveis por 22% (vinte e dois por cento) dos recursos obtidos pelas campanhas eleitorais por meio de doações⁷.** Somente 0,5% (cinco décimos por cento) das empresas brasileiras contribuíram para as campanhas eleitorais. A concentração de recursos, contudo, não se restringe aos doadores e depende menos de questões ideológicas do que do tamanho de cada partido: em 2010, o Partido dos Trabalhadores, (PT), o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido do Movimento Democrático do Brasil (PMDB) receberam 60% (sessenta por cento) de tudo o que foi doado para as campanhas eleitorais e 70% (setenta por cento) das doações realizadas pelas 10 (dez) maiores empresas doadoras⁸.

Já nas eleições municipais de 2012, relatório divulgado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) mostrou que as 10 (dez) maiores financiadoras privadas de campanhas, todas empresas, doaram R\$ 92.000.000,00 (noventa e dois milhões de reais), sendo que 75% (setenta e cinco por cento) desse valor teve origem em 06 (seis) empreiteiras, 02 (duas) das quais foram responsáveis por 48% (quarenta e oito por cento) do total, a Andrade Gutierrez, que doou R\$ 23.000.000,00 (vinte e três milhões de reais) – mais da metade para o PSDB e para o PMDB e 6% (seis por cento) para o PT –, e a OAS, que doou R\$ 21.000.000,00 (vinte e um milhões de reais) – 36% (trinta e seis por cento) para o PT, 23% (vinte e três por cento) para o PMDB e 11% (onze por cento) para o PSDB – ambas têm nos contratos firmados com o Estado a sua principal fonte de receita (ROSSI; BRAMATTI, 2012). O fato de as mesmas

⁵ Em 2012, apenas 5% (cinco por cento) das doações para campanhas eleitorais foram realizadas por pessoas físicas (SARMENTO; OSÓRIO, 2014).

⁶ Cf. INSTITUTO ETHOS, 2012, p. 34.

⁷ Cf. INSTITUTO ETHOS, 2012, p. 34.

⁸ Cf. INSTITUTO ETHOS, 2012, p. 39.

empresas doarem simultaneamente para muitos partidos, sobretudo àqueles com maior número de representantes eleitos, ainda que antagônicos entre si, como é o caso do PT e do PSDB, demonstra que tal prática não fundamenta-se em um interesse genuíno no posicionamento político-ideológico ou nos programas de cada um deles, sugerindo antes uma postura calcada no pragmatismo que lhes permita assegurar a representação dos seus interesses independentemente de quem seja eleito. O quadro a seguir⁹, extraído da pesquisa realizada por Sarmento e Osório (2014), ilustra bem essa questão:

Dez maiores doadores (Eleições 2010)	Volume doador, em R\$ milhões	Destinatários das contribuições							
		Dilma	Serra	PT	PMDB	PSB	PSDB	DEM	PCdoB
Construtora Andrade Gutierrez S.A.	64,6	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Construtora Queiroz Galvão	61,1	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco Alvorada S.A. (Bradesco)	54,1			✓	✓	✓	✓	✓	✓
Construções e Comércio Camargo Corrêa SA	52,5	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Ibs S/A	35,0	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Construtora OAS Ltda	27,7	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Contax S. A.	26,0			✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco Bmg SA	21,1		✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Gerdau Comercial de Aços S/A.	19,9		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Leyroz de Caxias Ind. Com. e Log LTDA.	19,3		✓	✓	✓	✓	✓	✓	

Gráfico 1 - Destinatários das maiores contribuições para campanhas eleitorais nas Eleições 2010

1.2 A representatividade política do poder econômico

É certo que os resultados das eleições são determinados pelo voto, mas os dados apresentados acima são extremamente preocupantes porque caracterizam a ocorrência de uma excessiva dependência dos candidatos em relação a um conjunto extremamente reduzido de empresas. Além disso, demonstram que existe uma

⁹ Dados obtidos a partir das bases de dados do TSE.

elevada representação política do poder econômico, o que é reforçado pela constatação de que, na prática, o número total de votos recebidos pelos candidatos está diretamente relacionado com a quantidade de recursos financeiros empregados nas campanhas eleitorais, conforme levantamento feito a partir de dados do TSE (SPECK; ABRAMO, 2013)¹⁰:

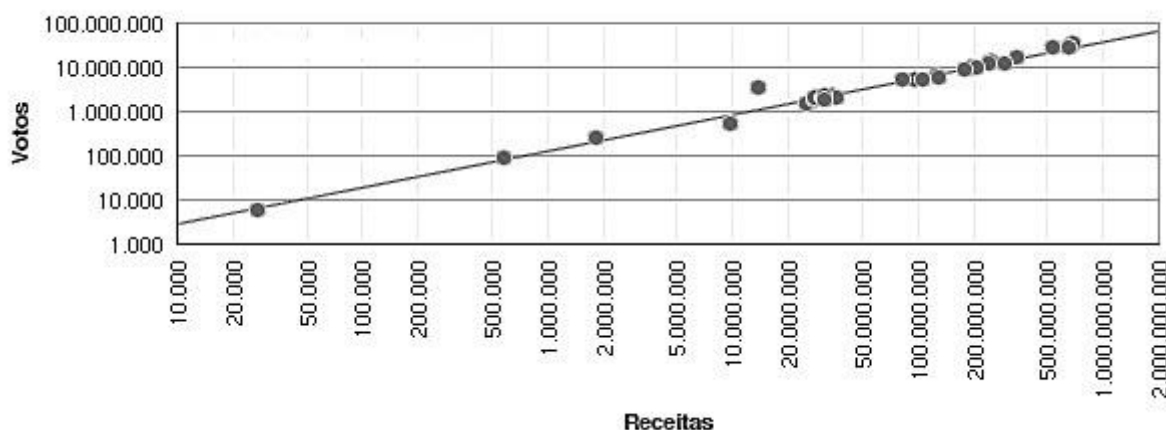


Gráfico 1 - Correlação entre receitas e votação dos partidos nas eleições de 2012

Como é possível notar, o peso do poder econômico nas eleições tornou-se determinante no processo político brasileiro, tendo em vista que os representantes do povo dependem dele para serem eleitos. Mesmo na hipótese de que as doações não sejam necessariamente revertidas em retorno direto para as empresas – que respondem por mais de 90% (noventa por cento) de tudo o que é doado para as campanhas eleitorais –, e ainda desconsiderando o fato de que 50% (cinquenta por cento) das operações da Polícia Federal contra a corrupção envolvem o financiamento de campanhas eleitorais (CARVALHO, 2013), elas sem dúvida alguma concentram poder suficiente para influenciar na definição das pautas políticas e nas consequências que delas decorrem, ainda que de forma contrária aos interesses da maioria dos eleitores. Tal afirmação lastreia-se na análise dos dados já apresentados,

¹⁰ Dados atualizados em 25 de outubro de 2013, obtidos no dia 29 de outubro de 2013 a partir da base de dados do Tribunal Superior Eleitoral. Receitas expressas em reais.

a partir dos quais evidencia-se que a captação de recursos financeiros por meio de doações de empresas às campanhas eleitorais é, via de regra, condicionante do número de votos obtidos por cada partido e os seus candidatos.

Como resultado dessa inversão – os votos deixam de ser o fator determinante do processo eleitoral e passam a ser um fator consequente do financiamento obtido pelos partidos e candidatos, que, por sua vez, converte-se em um elemento determinante para o resultado das eleições –, resulta que as empresas, que sequer possuem direitos políticos, rivalizam com os cidadãos no que se refere à definição da condução política do país e passam a ter os seus interesses melhor representados do que os próprios eleitores, ferindo, assim, o princípio da soberania popular. Esse problema torna-se ainda mais grave se considerarmos as enormes desigualdades a que está submetida a sociedade brasileira, como será visto adiante.

Além disso, o sistema atual praticamente inviabiliza as candidaturas daqueles que não detêm recursos financeiros próprios e não disponham de meios para captá-los junto a financiadores privados (ou que não estão dispostos a adequarem as suas propostas aos interesses desses financiadores), limitando demasiadamente a participação política e dificultando ainda mais que setores da sociedade tradicionalmente excluídos do processo político estejam nele representados. Tendo em vista que as eleições são, sobretudo, um momento para o debate de ideias (e não uma corrida para captar recursos), que é tão profícuo quanto mais os diversos interesses sociais sejam considerados, isso se torna um problema igualmente grave para a democracia.

Estudo realizado pelo Departamento Intersindical de Assistência Parlamentar (2010) demonstra que, dos 594 (quinhentos e noventa e quatro) parlamentares eleitos para o Congresso Nacional em 2010 – 513 (quinhentos e treze) deputados e 81 (oitenta e um) senadores – 273 (duzentos e setenta e três) são empresários, 160 (cento e sessenta) compõem a bancada ruralista, totalizando, essas duas bancadas, quase 73% (setenta e três por cento) dos congressistas eleitos em 2010, e **apenas 91 (noventa e um) parlamentares representam os trabalhadores, pouco mais de 15% (quinze por cento) do total de congressistas**. Segundo Sarmiento e Osório (2014), tais informações refletem uma grave distorção na representação desses setores – uma minoria convertendo-se em maioria nas instâncias de poder, repetindo,

na esfera política, a desigualdade econômica que há na sociedade brasileira – e, mesmo que não guardassem relação direta com os dados anteriormente apresentados, mostram a proeminência do poder econômico no processo eleitoral. É evidente, contudo, que os interesses desses setores não são necessariamente conflitantes, mas é preciso considerar que o agravamento dessa situação pode ferir o princípio constitucional da soberania popular e agravar a crise de representatividade, constituindo uma ameaça concreta à democracia, que, conforme os mesmos autores, não existe sem a possibilidade de cada cidadão interferir, em condições de igualdade, na formação do governo e da vontade política da comunidade.

Assim, **limitar a influência do poder econômico sobre a política é “uma das principais tarefas do constitucionalismo brasileiro contemporâneo”** (SARMENTO; OSÓRIO, 2014, p. 2), constituindo o financiamento empresarial de campanhas eleitorais questão preponderante desse processo. Nesse sentido, recorda-se o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, que consagra a proteção da normalidade e da legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico.

Ressalta-se, ainda, que os valores destinados aos partidos políticos a partir do Fundo Partidário e da disponibilização horário gratuito no rádio e na televisão são mais do que suficientes para assegurar a regularidade do processo eleitoral e o alcance de suas propostas por todos os eleitores. Apenas no ano de 2012, segundo pesquisa realizada por Sarmento e Osório (2014), os partidos receberam aproximadamente R\$ 350.000.000,00 (trezentos e cinquenta milhões de reais) do Fundo Partidário, e estima-se que o chamado direito de antena representou uma renúncia fiscal da ordem de R\$ 600.000.000,00 (seiscentos milhões de reais).

2 O FINANCIAMENTO ELEITORAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Antes de adentrar a análise do financiamento empresarial de campanhas eleitorais e suas consequências para processo eleitoral brasileiro, é necessário estabelecer os parâmetros normativos impostos pelo ordenamento jurídico brasileiro ao financiamento das atividades político-partidárias. Será a partir do cotejamento entre a disciplina constitucional e os resultados obtidos pela aplicação da legislação atualmente em vigor que tornar-se-á possível verificar se o sistema atual é válido ou se necessita passar por correções a fim de aperfeiçoar o processo democrático.

2.1 Princípios e normas constitucionais aplicados ao financiamento de campanhas eleitorais

A Constituição Federal reserva ao financiamento de campanhas eleitorais apenas três dispositivos, por meio dos quais proíbe que os partidos políticos recebam recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou estabeleçam qualquer relação de subordinação com eles¹¹ (art. 17, inciso II), exige que prestem contas à Justiça Eleitoral (art. 17, inciso III) e lhes assegura o direito a recursos do Fundo Partidário e o acesso gratuito ao rádio e à televisão (art. 17, § 3º).

Não obstante, a o texto constitucional consagra uma série de princípios e direitos que regem o processo eleitoral brasileiro e se entrelaçam para formar um sistema harmônico, destacando-se no presente estudo a **república**¹², a **democracia**¹³ e a **igualdade**¹⁴. A partir deles serão analisados outros, com os quais guardam íntima relação. Assim, sem exaurir todas as implicações pertinentes à sistemática constitucional, o princípio republicano carrega em seu bojo as noções de

¹¹ Art. 17, inciso II

¹² Art. 1º, *caput*, art. 14, § 9º e 10º, art. 34, VI, a, e art. 60, § 4º, III.

¹³ Art. 1º, art. 14, *caput*, art. 17, *caput*, art. 23, I, art. 34, VI, a, e art. 60, § 4º, II.

¹⁴ Art. 3º, IV, art. 5º, *caput* e inciso I, art. 14, *caput*, art. 17m *caput*, art. 60, § 4º, IV, art. 170, VII.

impessoalidade¹⁵, moralidade¹⁶ e probidade¹⁷ no trato da *res publica*, o princípio da democracia sustenta-se na cidadania¹⁸, no pluralismo político¹⁹, na soberania popular²⁰ e na liberdade de expressão²¹ e o princípio da igualdade reflete a dignidade da pessoa humana²² e orienta o imperativo da justiça social²³. Serão abordados, ainda, o valor social da livre iniciativa²⁴, a proteção contra o abuso do poder econômico²⁵ e a função social da propriedade²⁶.

De igual importância para as considerações que serão feitas sobre o financiamento empresarial de campanhas é observar que o processo eleitoral, por meio do qual a soberania popular ganha forma, deve primar pelos objetivos fundamentais estabelecidos para a República Federativa do Brasil:

Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - garantir o desenvolvimento nacional;
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Nota-se, assim, que a Constituição Federal impõe um complexo sistema normativo ao processo eleitoral dentro do qual o exercício de direitos deve ser orientado a fim de possibilitar a satisfação dos diversos interesses existentes na sociedade, promovendo a harmonia social e assegurando a soberania nacional²⁷. São esses os limites que servirão de base para verificar a adequação do financiamento empresarial de campanhas eleitorais, inclusive a partir dos resultados dele decorrentes. Para tanto, é preciso compreender, ainda, quais são as normas

¹⁵ Art. 37, *caput*.

¹⁶ Art. 5º, LXXIII, art. 14, § 9º, e art. 37, *caput*.

¹⁷ Art. 14, § 9º, art. 15, V, e art. 37, § 4º.

¹⁸ Art. 1º, II, art. 5º, LXXI e LXXVII, e art. 15, *caput*, art. 17, *caput*, e art. 60, § 4º, II e IV.

¹⁹ Art. 1º, V, e art. 17, *caput*.

²⁰ Art. 1º, parágrafo único, e art. 14, *caput*.

²¹ Art. 5º, IV e IX, art. 17, *caput*, art. 60, § 4º, IV, e art. 220, *caput* e §§ 1º e 2º.

²² Art. 1º, III, art. 3º, III e IV, art. 17, *caput*, art. 60, § 4º, IV, e art. 170, *caput*.

²³ Art. 3º, I, art. 170, *caput*, e art. 193, *caput*.

²⁴ Art. 1º, IV.

²⁵ Art. 14, § 9º e 10º, e art. 173, § 4º.

²⁶ Art. 5º, XXIII, e art. 170, III.

²⁷ Art. 1º, I, art. 4º, I e V, art. 5º, LXXI, art. 14, § 2º e § 3º, I, art. 15, I, art. 17, *caput* e inciso II, art. 170, I.

infraconstitucionais que detalham a questão, assunto que será abordado na sequência.

2.2 Normas infraconstitucionais aplicadas ao financiamento de campanhas eleitorais

A legislação brasileira prevê diversas formas para o financiamento das atividades político-partidárias – entre elas as campanhas eleitorais – que, não obstante, longe de serem alternativas estanques umas em relação às outras, devem ser consideradas em conjunto para que se possa compreender toda a sistemática pertinente ao assunto e suas implicações para a democracia. Todavia, com o intuito de delimitar o âmbito normativo de acordo com os objetivos deste estudo, essas modalidades de financiamento serão divididas em duas categorias, conforme os recursos sejam destinados aos **partidos políticos** (financiamento partidário) ou diretamente às **campanhas eleitorais** (financiamento eleitoral). Cada um desses casos projeta reflexos específicos sobre o financiamento de campanhas eleitorais, motivo pelo qual é necessário fazer uma clara distinção entre eles a fim de avaliar as consequências produzidas pelo financiamento empresarial de campanhas eleitorais no processo político brasileiro.

As normas aplicadas a essas situações distintas estão dispostas, respectivamente, na **Lei nº 9.096/96** (Lei dos Partidos Políticos) e na **Lei nº 9.504/97** (Lei das Eleições), com previsão em ambas para a utilização tanto de recursos privados como de recursos públicos, incluindo-se, nestes últimos, o acesso gratuito às redes de rádio e de televisão. As duas leis trazem uma série de dispositivos com vistas a assegurar o equilíbrio nas disputas políticas, detalhando a prestação de contas, as formas como deve ocorrer a arrecadação de recursos, as consequências em caso de descumprimento, formas de fiscalização, entre outros. Contudo, para os fins ora propostos, serão destacados os dispositivos que estabelecem, além da destinação e das finalidades atribuídas às diversas forma de financiamento, quais são as fontes permitidas e os limites impostos para cada caso, estabelecendo-se as suas semelhanças e diferenças de maneira a esclarecer as suas implicações.

2.2.1 Financiamento dos partidos políticos (Lei nº 9.096/96)

A Lei nº 9.096/96 estabelece duas modalidades de financiamento partidário – que não se confunde com o financiamento de campanhas eleitorais – uma por meio do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, ou simplesmente **Fundo Partidário**, e outra por meio de **doações realizadas diretamente aos partidos**, além da **propaganda partidária gratuita nas redes de rádio e de televisão**.

O **Fundo Partidário**, cuja administração fica a cargo do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), nos termos do art. 40 e seguintes da Lei nº 9.096/96, afora o fato de ser inapropriado considerá-lo como modalidade de financiamento eleitoral (não se trata da única e nem mesmo da principal finalidade atribuída a ele)²⁸, é a mais importante fonte de receita para os partidos políticos, não obstante o montante dos seus recursos seja superado por aquele arrecadado a partir do financiamento empresarial de campanhas eleitorais. Para entender essa aparente contradição, deve-se ter em mente que a atuação político-partidária, mais do que assegurar a autenticidade do sistema representativo (muito embora seja essa a sua característica estruturante), contempla desde o estudo, a pesquisa e a educação política até a defesa dos direitos fundamentais e ultrapassa os estritos contornos definidos pelas disputas eleitorais, que, apesar de configurarem o meio de expressão política por excelência nos regimes democráticos, não prescinde dos demais. Estendendo-se para além delas, a participação perene dos partidos políticos é tão importante para a democracia que entre as suas prerrogativas a Constituição Federal prevê expressamente a legitimidade para impetrar mandado de segurança coletivo, propor ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade, além de outras relativas à defesa do mandato parlamentar e do patrimônio público. Dessa forma, garantir os recursos que permitam a eles uma atuação continuada constitui

²⁸ O financiamento de campanhas eleitorais a partir de recursos do Fundo Partidário representa, quando muito, 25% (vinte e cinco por cento) do total distribuído ao partido, conforme os critérios estabelecidos pelo art. 44 da Lei nº 9.096/96.

tarefa fundamental na consolidação dos regimes democráticos, para a qual a legislação brasileira eleva à condição de instrumento imprescindível o Fundo Partidário, cuja finalidade precípua é justamente a manutenção dos partidos políticos, nos termos do art. 40, § 1º, e art. 41, *caput*, da Lei nº 9.096/96²⁹, o que não ocorre com o financiamento empresarial de campanhas eleitorais, seja por sua evidente destinação³⁰, o que inviabiliza seja utilizado para o custeio de outras despesas, seja pelo seu caráter transitório, já que a lei autoriza essa forma de financiamento apenas durante o período eleitoral³¹. Além disso, os recursos oriundos do Fundo Partidário, em contraste óbvio com o financiamento empresarial de campanhas eleitorais, são distribuídos, conforme os critérios estabelecidos pelo art. 41-A da Lei nº 9.096/96, de forma absolutamente independente de questões ideológicas ou pragmáticas, o que confere a ele um cunho altamente democrático, possibilitando uma ampla participação no processo político. Essas características do financiamento partidário feito por meio do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos o colocam em posição de destaque e demonstram que, mesmo disponibilizando aos partidos menos recursos do que o financiamento empresarial de campanhas eleitorais (e nesse quesito é superado apenas por esta modalidade de financiamento), trata-se de mecanismo indispensável para o pleno desenvolvimento da democracia, sobretudo no que se refere à realização do pluralismo político, previsto no art. 1º, inciso V, e art. 17, *caput*, da Constituição Federal.

Não obstante, há previsão legal para a utilização do Fundo Partidário no financiamento de campanhas eleitorais incluindo-o entre o elenco das alternativas previstas pela legislação brasileira para tal objetivo, com a ressalva de que os seus recursos não podem ser integralmente utilizados para este fim. Isso porque, dada a sua importância, e com o intuito de assegurar que o Fundo Partidário mantenha-se fiel à vocação que lhe foi atribuída pelo legislador, é a única de todas as modalidades de financiamento da atividade política permitidas no Brasil à qual a legislação atribui

²⁹ O Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a expressão “obedecendo aos seguintes critérios”, prevista no *caput* do art. 41 da Lei nº 9.096/96, bem como os incisos I e II do mesmo artigo (*vide* ADI nº 1.351 e 1.354).

³⁰ Art. 34, inciso V, da Lei nº 9.096/96 e art. 17, art. 22-A, § 2º, art. 31 e art. 81, *caput*, da Lei nº 9.504/97.

³¹ Art. 19, *caput* e § 1º, da Lei nº 9.504/97.

um rol de finalidades e critérios de aplicação bastante específicos cuja observância é obrigatória para os partidos políticos (o art. 44, § 1º, da Lei nº 9.096/96 não deixa dúvidas quanto a isso):

Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

I – na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, observado neste último caso o limite máximo de 50% (cinquenta por cento) do total recebido;

II – na propaganda doutrinária e política;

III – no alistamento e **campanhas eleitorais**;

IV – na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido;

V – na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total.

§ 1º Na prestação de contas dos órgãos de direção partidária de qualquer nível devem ser discriminadas as despesas realizadas com recursos do Fundo Partidário, de modo a permitir o controle da Justiça Eleitoral sobre o cumprimento do disposto nos incisos I e IV deste artigo.

Outro ponto que merece esclarecimento refere-se à constituição do Fundo Partidário. Ao contrário do que normalmente é considerado, não se trata de financiamento exclusivamente público, tendo em vista que concorrem para a sua formação recursos financeiros tanto públicos como privados, inclusive oriundos de empresas, conforme estabelece o art. 38 da Lei nº 9.096/96:

Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

I – multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;

II – recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;

III – **doações de pessoa física ou jurídica**, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;

IV – dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

Destaca-se, ainda, que as contribuições feitas por pessoas físicas e jurídicas para o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos não se confundem de forma alguma com as **doações realizadas diretamente aos partidos** (e muito menos com o financiamento empresarial de campanhas eleitoras, como já

visto), que, sem embargo, e com algumas restrições³², são autorizadas pela Lei nº 9.096/96 com a mesma finalidade de financiar as atividades político-partidárias, nelas incluídas as campanhas eleitorais, hipótese esta em que será aplicado o regime previsto na Lei nº 9.504/97 (contudo, essas doações destinam-se aos partidos, e não a campanhas específicas de candidatos):

Art. 39. Ressalvado o disposto no art. 31, o partido político pode receber doações de pessoas físicas e jurídicas para constituição de seus fundos.

§ 1º As doações de que trata este artigo podem ser feitas **diretamente aos órgãos de direção nacional, estadual e municipal**, que remeterão, à Justiça Eleitoral e aos órgãos hierarquicamente superiores do partido, o demonstrativo de seu recebimento e respectiva destinação, juntamente com o balanço contábil.

(...)

§ 5º Em ano eleitoral, os partidos políticos poderão aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos de pessoas físicas e jurídicas, **observando-se o disposto no § 1º do art. 23, no art. 24 e no § 1º do art. 81 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**, e os critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias.

Observa-se, assim, que a Lei nº 9.096/96 prevê duas formas para o financiamento partidário, uma feita por meio do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos e outra a partir de doações realizadas diretamente aos partidos, em ambos os casos sem limites para as doações. Para que se tenha uma correta compreensão do sistema de financiamento político adotado no Brasil, é importante ficar claro que, no primeiro caso, as doações realizadas por particulares integram o Fundo Partidário e têm o condão de financiar as atividades político-partidárias como um todo, não sendo destinadas a determinados partidos, mas a todos eles de forma independente do posicionamento político de cada um dos envolvidos, conforme os critérios de distribuição definidos em lei, motivo pelo qual não faz sentido falar em limites para doações, enquanto, no segundo caso, as doações consistem na expressão do apoio direto a um determinado partido, o que torna a

³² O art. 31 da Lei nº 9.096/96 veda expressamente as doações aos partidos políticos feitas por entidade ou governo estrangeiros, autoridades e órgãos públicos, autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais, e entidade de classe ou sindical.

ausência de limites um motivo para perplexidade, sobretudo porque diverge nesse ponto de todas as demais modalidades de financiamento.

Além desses dois mecanismos de financiamento partidário, a Lei nº 9.096/96 determina, ainda, que a **propaganda partidária gratuita nas redes de rádio e de televisão** é assegurada aos partidos políticos por determinação da Justiça Eleitoral nos termos do art. 46 e seguintes, sendo vedada nestes meios a propaganda partidária paga. Trata-se de modalidade de financiamento público, tendo em vista que às emissoras é assegurado o direito à compensação fiscal em razão do horário disponibilizado aos partidos políticos, conforme previsão expressa do parágrafo único do art. 52 da mesma lei³³. Porém, assim como ocorre com os recursos oriundos do Fundo Partidário, a propaganda partidária gratuita destina-se às atividades político-partidárias de uma forma geral, devendo igualmente ser observados critérios específicos previstos no art. 45 do referido diploma legal:

Art. 45. A propaganda partidária gratuita, gravada ou ao vivo, efetuada mediante transmissão por rádio e televisão será realizada entre as dezenove horas e trinta minutos e as vinte e duas horas para, **com exclusividade**:

I – difundir os programas partidários;

II – transmitir mensagens aos filiados sobre a execução do programa partidário, dos eventos com este relacionados e das atividades congressuais do partido;

III – divulgar a posição do partido em relação a temas político-comunitários;

V – promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento).

§ 1º Fica vedada, nos programas de que trata este Título:

(...)

II – **a divulgação de propaganda de candidatos a cargos eletivos** e a defesa de interesses pessoais ou de outros partidos;

§ 6º A propaganda partidária, no rádio e na televisão, fica restrita aos horários gratuitos disciplinados nesta Lei, com proibição de propaganda paga.

Nota-se, pela vedação imposta no inciso II do § 1º do artigo supracitado, que a propaganda partidária não se confunde com propaganda eleitoral. Tal constatação é reforçada pela leitura do art. 36, § 2º, da Lei nº 9.504/97, o qual determina que, “no segundo semestre do ano da eleição, não será veiculada a propaganda *partidária* gratuita prevista em lei”.

³³ A compensação fiscal é regulamentada pelo Decreto nº 7.791/2012.

Por fim, a Lei nº 9.096/96 estabelece que os estatutos dos partidos políticos deverão instituir limites para as contribuições realizadas pelos seus filiados e definir outras fontes de receita além daquelas já citadas – tais como a venda de objetos e a realização de eventos – (art. 15, inciso VII), bem como assegura ao partido político com registro no TSE a “utilização gratuita de escolas públicas ou Casas Legislativas para a realização de suas reuniões ou Convenções” (art. 51).

Conforme é possível observar, os dispositivos da Lei nº 9.096/96, muito embora não tratem especificamente sobre o financiamento de campanhas eleitorais, trazem implicações que devem ser consideradas no presente estudo, motivo pelo qual serão tratadas em conjunto com o que é disposto pela Lei nº 9.504/97. Para tanto, deve ficar claro que a Lei nº 9.096/96 *a) disciplina o financiamento partidário b) feito a partir de recursos públicos e privados c) por meio do Fundo Partidário, das doações realizadas diretamente aos partidos políticos e de contribuições de seus filiados, d) não determina limites para as doações e e) prevê a propaganda partidária gratuita em rede de rádio e de televisão, f) todos mecanismos destinados a assegurar a continuidade das atividades político-partidárias, g) ainda que os recursos provenientes do financiamento possam ser aplicados nas campanhas eleitorais.*

2.2.2 Financiamento de campanhas eleitorais (Lei nº 9.504/97)

Definido o escopo do financiamento partidário, que tem a finalidade primordial de assegurar a manutenção dos partidos políticos, é preciso distingui-lo do financiamento previsto na Lei nº 9.504/97, o que é possível a partir da leitura do art. 17 do referido diploma legal, o qual esclarece que “as despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos, ou de seus candidatos, e financiadas na forma desta Lei”. Assim, malgrado a dispensa quanto à aplicação integral, nas campanhas eleitorais, do que for arrecadado por meio das modalidades de financiamento previstas pela Lei nº 9.504/97, cujas sobras serão revertidas aos partidos políticos nos termos do art. 31 da lei em questão, são recursos destinados ao custeio de atividade político-partidária específica, inseridos, portanto, em um contexto mais restrito relativamente àquele disciplinado pela Lei nº 9.096/96, qual seja, o processo eleitoral. Tanto é assim que a Lei nº 9.504/97 autoriza a arrecadação desses

recursos exclusivamente por meio de comitês financeiros criados pelos partidos políticos para cada eleição com esta finalidade³⁴, e somente após os registros dos candidatos que irão concorrer aos cargos eletivos³⁵.

Superada essa distinção, é oportuno destacar, ainda, que a Lei nº 9.504/97 não trata do financiamento público de campanhas eleitorais (exceção feita ao acesso gratuito às redes de rádio e de televisão) e estabelece, no art. 79, que o regramento do assunto dar-se-á em lei específica. Conforme visto anteriormente, trata-se da Lei nº 9.096/96, que prevê, vale lembrar, o *financiamento partidário* feito a partir de recursos públicos e privados com o fim de assegurar a continuidade das atividades político-partidárias, não obstante o fato de que podem ser utilizados, segundo os limites nela delineados, inclusive para o financiamento de campanhas eleitorais. Consequentemente, o financiamento previsto pela Lei nº 9.504/97 é feito exclusivamente com recursos privados.

Sendo esses os esclarecimentos iniciais, o assunto passará a ser abordado em três situações distintas, a saber, a participação de **pessoas físicas**, a participação de **pessoas jurídicas** (por meio da qual ocorre o financiamento empresarial de campanhas eleitorais) e a **propaganda eleitoral gratuita nas redes de rádio e de televisão**. Importa recordar, ainda, que a disciplina trazida pela Lei nº 9.504/97 aplica-se inclusive às doações feitas diretamente aos partidos políticos por pessoas físicas e jurídicas nos termos da Lei nº 9.096/96 quando revertidos para o financiamento de campanhas eleitorais.

No que diz respeito à participação de **pessoas físicas**, o art. 23 da Lei nº 9.504/97 autoriza tanto a doação para campanhas eleitorais quanto a utilização de recursos próprios pelos candidatos:

Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas:

I – no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição;

³⁴ Art. 19 da Lei nº 9.504/97.

³⁵ Art. 22-A, § 2º, da Lei nº 9.504/97.

II – no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma desta Lei.

(...)

§ 7º O limite previsto no inciso I do § 1º não se aplica a doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador, desde que o valor da doação não ultrapasse R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

Como é possível notar, a referida lei adota três critérios independentes para restringir o financiamento de campanhas eleitorais a partir de pessoas físicas: a) um limite geral estabelecido a partir da renda pessoal; b) um limite para a utilização de recursos do próprio candidato estabelecido pelo partido ao qual está filiado; e c) um limite absoluto, igual para todos, no caso de doações que consistam no uso de bens móveis ou imóveis pertencentes ao doador e passíveis de serem estimadas em dinheiro.

Contudo, a participação de pessoas físicas no que se refere à realização de despesas em campanhas eleitorais não se restringe ao que é previsto no artigo anterior. O art. 27 da Lei nº 9.504/97 estabelece, ainda, que “qualquer eleitor poderá realizar gastos, em apoio a candidato de sua preferência, até a quantia equivalente a um mil UFIR, não sujeitos a contabilização, desde que não reembolsados”. De acordo com informativo publicado pelo TSE:

Com efeito, esse dispositivo tem incidência nas hipóteses em que eleitores voluntariamente realizam gastos de pequena monta em favor de candidatos de sua preferência, tal como a realização de pintura em muro na casa do eleitor por conta própria (INFORMATIVO TSE 2012).

Deve ficar claro, porém, que essa autorização não contempla toda e qualquer pessoa física, ao contrário dos demais dispositivos da Lei nº 9.504/97 e da Lei nº 9.096/96, e muito menos as pessoas jurídicas, mas aplica-se tão somente aos *eleitores*. Além disso, não se trata de doação, tendo em vista que é o próprio eleitor quem realiza o gasto, em uma manifestação pessoal de apoio sobre a qual o candidato não realiza qualquer ingerência, a bem da verdade sequer necessita ter conhecimento.

Já com relação às **pessoas jurídicas**, a Lei nº 9.504/97 adota um procedimento bastante distinto, optando por estabelecer um extenso rol de entidades a quem não confere o direito de participar do processo eleitoral por meio do financiamento de campanhas, do qual estão excluídas apenas as empresas e as cooperativas que não

sejam beneficiadas com recursos públicos, estas por exceção expressa, enquanto aquelas por omissão – a negativa, no entanto, estende-se às concessionárias e às permissionárias de serviços públicos:

Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

- I – entidade ou governo estrangeiro;
- II – órgão da Administração Pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;
- III – concessionário ou permissionário de serviço público;
- IV – entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;
- V – entidade de utilidade pública;
- VI – entidade de classe ou sindical;
- VII – pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior;
- VIII – entidades beneficentes e religiosas;
- IX – entidades esportivas;
- X – organizações não-governamentais que recebam recursos públicos;
- XI – organizações da sociedade civil de interesse público.

Parágrafo único. Não se incluem nas vedações de que trata este artigo as cooperativas cujos cooperados não sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos, desde que não estejam sendo beneficiadas com recursos públicos, observado o disposto no art. 81.

Exceto pela proibição relativa às entidades e governos estrangeiros (repetindo a vedação constitucional expressa no art. 17, inciso II) e às pessoas jurídicas sem fins lucrativos que recebam recursos do exterior, em ambos os casos com o condão de preservar a soberania nacional³⁶, todas as outras vedações tratam de situações em que a doação para campanhas eleitorais constituiria ato com elevado potencial para o conflito de interesses³⁷, haja vista que as relações existentes no âmbito da Administração Pública e entre esta e as demais entidades mencionadas não comportam o confinamento de inclinações político-partidárias particulares, ao contrário, devem sempre primar pelo interesse público e estão subjugadas à vontade da maioria, independente do posicionamento individual de seus agentes. Assim, não

³⁶ É interessante observar, contudo, que, em quase todos os dispositivos da Lei nº 9.504/97 e da Lei nº 9.096/96 não há vedação a doações de pessoas físicas feitas por estrangeiros ou por quem não esteja apto a exercer a sua capacidade eleitoral ativa, sendo a única exceção aquela contida no art. 27 da Lei nº 9.504/97. Apesar disso, o art. 337 do Código Eleitoral tipifica a participação de “estrangeiro ou brasileiro que não estiver no gozo dos seus direitos políticos, de atividades partidárias inclusive comícios e atos de propaganda em recintos fechados ou abertos”.

³⁷ A Lei nº 12.813/13 define conflito de interesses, no como “a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública” (art. 3º, inciso I).

deixa de provocar estranheza a omissão quanto às empresas que sejam beneficiadas por isenções fiscais e aquelas cuja principal atividade decorra sobretudo de contratos firmados com o Estado.

Em todo caso, o limite para as doações realizadas por pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais está previsto no art. 81, § 1º, da Lei nº 9.504/97, que estabelece como critério único o percentual sobre o faturamento, à semelhança da regra geral prevista para pessoas físicas:

Art. 81. As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a *dois por cento do faturamento bruto do ano anterior* à eleição.

Além desses limites aplicados às doações de pessoas físicas e jurídicas, a Lei nº 9.504/97 dispõe que deverá ser fixado por lei o patamar máximo para os gastos³⁸ relativos a cada cargo em disputa, cabendo aos respectivos partidos definirem os seus próprios critérios em caso de inércia do Poder Legislativo:

Art. 17-A. A cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade.

Por fim, a Lei nº 9.504/97 prevê a **propaganda eleitoral gratuita nas redes de rádio e de televisão** nos termos do art. 44 e seguintes, vedada a veiculação de propaganda paga nesses meios. Assim como ocorre com a propaganda *partidária*, trata-se efetivamente de financiamento público, tendo em vista que às emissoras é igualmente conferido o direito à compensação fiscal pelo tempo cedido. Contudo, a prerrogativa conferida aos partidos políticos pela Lei nº 9.505/97 destina-se exclusivamente às campanhas eleitorais, não podendo ser utilizada para nenhum outro fim, distinguindo-a da propaganda *partidária* gratuita prevista pela Lei nº 9.096/96.

³⁸ O art. 26 da Lei nº 9.504/97 define os gastos eleitorais.

Conforme é possível observar, não obstante os recursos destinados tanto ao financiamento partidário como o eleitoral se comuniquem dentro de certos limites, o financiamento de campanhas eleitorais, disciplinado pela Lei nº 9.504/97, possui especificidades que se projetam inclusive sobre o que é arrecadado pelos partidos políticos por meio de outras fontes e cuja compreensão é necessária para o bom entendimento da questão. Para tanto, deve ficar claro que a Lei nº 9.504/97 *a) disciplina o financiamento eleitoral b) feito a partir de recursos privados, c) que consistem em doações realizadas diretamente às campanhas eleitorais d) de acordo com os limites estabelecidos em lei, e) prevê a propaganda eleitoral gratuita em rede de rádio e de televisão, f) todos mecanismos destinados a assegurar a realização das campanhas eleitorais, e g) e cria mecanismos para limitar a realização de despesas pelos candidatos no processo eleitoral.*

Como visto, são muitas as diferenças entre o financiamento partidário e o financiamento eleitoral, mas, não obstante, seus mecanismos se combinem para formar um emaranhado de regras com implicações igualmente relevantes em ambos os casos, sendo a correta compreensão desse conjunto normativo indispensável para situar o financiamento empresarial de campanhas eleitorais no contexto político brasileiro e avaliar adequadamente os seus impactos sobre o processo democrático. A fim de auxiliar nesse entendimento, o quadro a seguir sintetiza as principais características de cada uma das modalidades:

			Lei nº 9.096/96	Lei nº 9.405/97	
Tipo de financiamento			PARTIDÁRIO	ELEITORAL	
Finalidade			Continuidade das atividades político-partidárias	Permitir a realização das campanhas eleitorais	
Ocorrência			Permanente	Períodos eleitorais	
Origem dos recursos	Públicos	Destinação segundo critérios legais	Fundo Partidário	Até 25% dos recursos do Fundo Partidário podem ser usados em campanhas eleitorais	
			Doações para o Fundo Partidário		
	Privados		Contribuições dos filiados	Podem ser utilizados os recursos que constituem os fundos dos partidos	
			Outras fontes		
			Doações diretas		FINANCIAMENTO EMPRESARIAL
					As sobras são revertidas para os fundos dos partidos
	Limites			Critérios específicos para aplicação dos recursos	Limites para as doações e para os gastos
Horário gratuito em rádio e televisão			Propaganda <i>partidária</i>	Propaganda <i>eleitoral</i>	

Gráfico 2 – Quadro sinóptico do financiamento político brasileiro

3 INCONSTITUCIONALIDADE DO FINANCIAMENTO EMPRESARIAL DE CAMPANHAS ELEITORAIS

Segundo Sarmiento e Osório (2014), o processo político-eleitoral brasileiro sustenta-se em três princípios: **república, democracia e igualdade**, todos os três conflitantes com a forma como ocorre o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil.

3.1 Ofensa ao princípio democrático

A democracia está lastreada no princípio da soberania popular, expresso no artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, fundamentando-se inteiramente no povo como fonte de poder. A noção de soberania popular é complexa e não admite reducionismos do tipo que afirma ser suficiente o sufrágio universal para legitimar um regime como sendo democrático, sem considerar todas as nuances que envolvem a formação da vontade política de um Estado, e são diversos os elementos que atuam na formação da vontade de cada indivíduo traduzida no voto. Nesse sentido, Sarmiento e Osório (2014, p. 6-7) observam que, no modelo atual, **“o que garante a vitória de um candidato não é tanto a popularidade ou qualidade de suas propostas, mas a quantidade de recursos que consegue angariar”**.

Consequentemente, o poder econômico torna-se capaz de determinar quem serão os representantes do povo, relativizando o princípio da soberania popular e permitindo a uma pequena parcela da sociedade impor a sua vontade paralelamente ao processo eleitoral, constituindo-se em uma ameaça à democracia, já que o peso da vontade de cada cidadão é distorcido pelos recursos financeiros que cada um possui e todos aqueles suficientemente desprovidos passam a ser preteridos, o que afasta os pessoas cada vez mais do processo político, diminuindo a possibilidade de nele intervirem e gerando um círculo vicioso em que se perpetua as históricas desigualdades que existem no Brasil.

3.2 Ofensa ao princípio da igualdade

Já no que se refere à igualdade, a Constituição Federal, além do que traz no *caput* do art. 5º, estabelece em seu art. 14 que o voto de todo e qualquer cidadão, independentemente de qualquer critério que possa diferenciá-los, tem exatamente o mesmo valor. Assim, para além do arbítrio de cada um, toda condição que ameace a paridade que deve existir entre todos os cidadãos ao decidirem quem, dentre eles, irá conduzir o Estado de acordo com os critérios delineados em cada proposta, é igualmente uma afronta ao ideal democrático, o que ocorreu quando, em uma sociedade profundamente desigual, o poder econômico torna-se um fator determinante no processo eleitoral:

A democracia, entendida como o governo “do povo, pelo povo e para o povo”, se assenta na premissa fundamental da igualdade política entre os cidadãos, isto é, na possibilidade de todo o povo, igualmente considerado, participar da formação do governo e da vontade política da comunidade, por intermédio da eleição de representantes. **As ideias de democracia e de igualdade política são, assim, absolutamente indissociáveis** (SARMENTO; OSÓRIO, 2014, p. 3-4, grifo nosso).

Conquanto os resultados das eleições sejam determinados pelo voto, igual para todos, e cada partido político e – dentro dos limites estabelecidos por estes em conformidade com a legislação – cada candidato têm toda a liberdade para propor o que considera seja mais adequado, no caso de um país com as características do Brasil, com dimensões continentais e particularidades culturais tão marcantes, mesmo que se possa aventar a possibilidade de atuação voluntária por parte de cidadãos engajados nas campanhas eleitorais, respeitados os limites impostos pela legislação para o fornecimento de produtos e a prestação de serviços, fazer com que as diferentes propostas cheguem ao eleitor e por ele sejam bem compreendidas significa realizar despesas cada vez maiores no sistema atual. Assim, considerando que a distribuição de recursos é extremamente desigual, tanto do lado doadores como dos partidos e candidatos que os recebem, a igualdade no processo eleitoral brasileiro torna-se mera ficção.

Essa realidade torna partidos e candidatos mais suscetíveis a moldar os seus programas políticos a fim de obterem recursos financeiros, fornecendo a quem pode oferecê-los um poder que o eleitor comum jamais conseguirá ter. Além disso, aqueles que não aceitam fazer essas concessões em troca de conseguir financiamento para

as suas campanhas certamente estarão em uma posição precária em relação aos demais.

3.2.1 O critério da renda como limite às doações de pessoas físicas

Considerando que as doações para campanhas eleitorais, sem descartar todas as outras formas de participação, constituem um meio extremamente relevante de atuação política por parte dos cidadãos. Consequentemente, a limitação imposta às doações de pessoas físicas com base na renda pessoal – não repetida por nenhuma outra democracia representativa do mundo, segundo Sarmiento e Osório (2014) – detém um caráter altamente antidemocrático, pois transfere para o processo eleitoral as profundas desigualdades econômicas observadas na sociedade brasileira e limita a participação sem, contudo, alcançar o objetivo de impedir o abuso do poder econômico no processo eleitoral – chega-se ao absurdo de configurar ilícito eleitoral a doação de mil reais por alguém que tenha como única fonte de renda apenas o salário mínimo enquanto é permitida a doação de milhões de reais por quem tenha renda ou faturamento superior³⁹. Por esse critério, quanto maior for a disponibilidade financeira do doador, maior será a sua possibilidade de influenciar nos resultados das eleições e, assim, melhor serão representados os seus interesses, possibilitando a perpetuação na desigualdade de renda. Ainda que a igualdade seja observada em todas as demais formas de participação, é inegável a distorção na formação da vontade política que conduz o Estado, ao menos no que se refere ao financiamento de campanhas, aspecto de extrema importância para o processo eleitoral como um todo:

Não se defende aqui que as doações de indivíduos a campanhas eleitorais devam ser simplesmente proibidas. De modo diverso, **o financiamento de eleições por meio de pequenas doações de uma multiplicidade de eleitores é sinal de saudável engajamento cívico dos cidadãos e de vitalidade da democracia e, logo, se encontra em perfeita consonância com os princípios contidos na Carta Constitucional de 88. É apenas o**

³⁹ Apenas o empresário Eike Batista doou, para diversos partidos, R\$ 6.050.000,00 (seis milhões e 59 mil reais) em 2010. Considerando o valor do salário mínimo à época, a doação de um único indivíduo superou aquela permitida a um conjunto de mais de 10.000 (dez mil) pessoas (SARMENTO; OSÓRIO, 2014, p. 13).

critério de discriminação adotado pelo legislador para definição dos limites de doação – renda do doador – que se afigura ilógico e desarrazoado. O princípio da igualdade impõe que as diferenças de tratamento guardem uma relação de pertinência lógica com os objetivos a que visam a atingir. Naturalmente, no caso da imposição de limite a doações de campanha, **o fim perseguido é a redução da influência do poder econômico sobre a política** (SARMENTO; OSÓRIO, 2014, p 13-14, grifo nosso).

3.2.2 A ausência de limites para a utilização de recursos dos próprios candidatos

O problema é ainda mais grave no que diz respeito à utilização de recursos próprios pelos candidatos que, como visto anteriormente, poderá ocorrer até o limite de gastos estabelecido para cada cargo por lei específica promulgada até o dia 10 de junho do ano eleitoral. No entanto, com a reiterada negativa do Estado em disciplinar essa questão, são os partidos políticos que terminam por fixá-lo. Essa discricionariedade equivale à absoluta ausência de limites, já que, na prática, nada impede que eles sejam definidos de forma a assegurar a conveniência de cada candidato, resultando na ausência de parâmetros suficientes para equilibrar as disputas eleitorais e assegurar a igualdade no que diz respeito ao exercício da capacidade eleitoral ativa, com os mesmos resultados nefastos à democracia vistos anteriormente.

3.2.3 As contradições na permissão para o financiamento empresarial de campanhas eleitorais

A questão que se assevera acima das demais é o financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas, com destaque para as empresas, responsáveis por mais de 90% (noventa por cento) de todos os recursos doados. Conforme exposto ao longo do presente estudo, há uma relação direta entre a quantidade de recursos captados e o número de votos obtidos por cada partido, conferindo um peso considerável ao poder econômico na definição das propostas que, findo o processo eleitoral, serão convertidas em leis e executadas nos programas de governo. Este fato, por si só, configura uma grave distorção, porém, quando confrontado com o princípio consagrado pela Constituição Federal de que “todo poder emana do povo”, beira ao descalabro e estranha-se a elevada capacidade de influenciar o processo

eleitoral – e assegurar para si representatividade política – que possuem as empresas, ao ponto de ofuscar aquela que possuem os cidadãos no que diz respeito ao financiamento de campanhas eleitorais.

Cria-se, com isso, uma profunda desigualdade não entre os eleitores ou candidatos, que constituem o cerne do processo eleitoral, mas entre estes e as empresas, ainda que, deve-se destacar, elas sejam desprovidas de direitos políticos. Como resultado, os interesses empresariais passam a estar melhor representados do que os interesses da grande maioria da população, o que termina por afastar ainda mais as pessoas do processo político, contribuindo para que sejam perpetuas as desigualdades:

(...) a voz de milhões de eleitores é *abafada* pela dos grandes doadores de campanha. Ao inundarem as campanhas com recursos econômicos, estes doadores – em geral, poderosas corporações que mantêm relações intensas com o Estado - retiram toda a importância prática das pequenas contribuições, que são as únicas que a grande maioria do eleitorado brasileiro tem condições de fazer. **As modestas doações ao alcance do cidadão comum - estas sim, de caráter eminentemente político-ideológico - tornam-se assim irrelevantes, diante da magnitude dos recursos arrecadados dos reais detentores do poder econômico** (SARMENTO; OSÓRIO, 2014, p. 19, grifo nosso).

Essa desigualdade surge, ainda, na indefensável discriminação entre empresas – cuja essência está na obtenção de lucros, e outras pessoas jurídicas, como os sindicatos das categorias profissionais – que existem sobretudo para promover a defesa dos direitos dos trabalhadores. É evidente que, tanto em um caso como no outro, tratam-se de pessoas jurídicas às quais a Constituição Federal igualmente não confere cidadania, portanto sem legitimidade para participarem como sujeitos ativos do processo político. O que não se justifica é a atribuição às empresas de condição absolutamente excepcional no ordenamento jurídico brasileiro. Além disso, dado o grau elevadíssimo de participação que têm no montante de recursos doados às campanhas, quadro agravado pela constatação de que o encarecimento das eleições vem ocorrendo de maneira acentuada, não é possível ignorar que as doações por empresas contribuem de maneira significativa para aumentar a influência do poder econômico no processo político.

3.3 Ofensa ao princípio republicano

Tal é o quadro do financiamento de campanhas eleitorais, que, além dos problemas expostos, **“cria um ambiente fértil para trocas de favores, além de alimentar vícios históricos brasileiros, como o clientelismo e o patrimonialismo, totalmente incompatíveis com o princípio constitucional republicano (SARMENTO; OSÓRIO, 2014, p. 15, grifo nosso)”**.

O princípio republicano traz consigo a noção de impessoalidade no trato da coisa pública, que deve atender os interesses de toda a coletividade, e não há nada mais corrosivo a esses princípios do que a corrupção, que ataca simultaneamente e de maneira intensa todos eles. Porém, é inegável que não se trata de um problema circunscrito apenas ao Estado. Ao contrário, a corrupção guarda relação muito próxima com o particular, e são diversos os casos em que o poder econômico atua para cooptar agentes públicos.

O montante de doações para candidatos nas eleições que ocorreram em 2010 superou à cifra estratosférica de R\$ 3.500.000.000,00 (três bilhões e quinhentos milhões de reais) (SPECK; ABRAMO, 2013). Os valores envolvidos nas campanhas eleitorais são demasiado altos e seria de uma ingenuidade extrema acreditar que é possível, nesse cenário, combater a corrupção de forma efetiva. Tão necessário quanto responsabilizar aqueles que, no exercício da função pública, praticam desvios é atuar para afastar do Estado essa influência excessiva do poder econômico. Sarmiento e Osório (2014) destacam que o financiamento empresarial de campanhas tem por objetivo o retorno do capital investido pelas empresas, em uma relação de custo benefício que resulta na transferência para as empresas, por meio de contratos posteriormente celebrados com o Estado, de recursos públicos – que deveriam ser revertidos em benefício de toda a sociedade – em proporção muito maior do que aqueles que foram doados às campanhas eleitorais, chegando à ordem de 850% (oitocentos e cinquenta por cento) e convertendo o processo eleitoral no mais lucrativos dos investimentos. Assim, consideram os autores que a legislação atualmente em vigor é extremamente permissiva, com critérios frouxos que contradizem o princípio da proporcionalidade em seu aspecto de vedação à proibição deficiente.

3.4 O princípio da vedação à proteção deficiente

O princípio da proporcionalidade, a fim de assegurar a proteção aos direitos constitucionais, apresenta duas dimensões, negativa e outra positiva. A primeira e mais evidente determina a adequação entre os fins almejados e meios pretendidos para alcançá-los, de forma a evitar que as liberdades individuais sofram restrições desnecessárias ou abusivas por parte da atuação do Estado. A segunda proíbe que a proteção aos direitos fundamentais e aos princípios constitucionais ocorra de forma insuficiente. Gilmar Ferreira Mendes, Ministro do STF, afirma que “(...) os direitos fundamentais expressam, não apenas uma proibição do excesso (*Übermassverbote*), como também podem ser traduzidos em proibições de proteção insuficiente ou imperativos de tutela (*Untermassverbote*) (HC 104410, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 06/03/2012, DJ 27-03-2012)”. Sarmiento e Osório sustentam que:

Tal vertente do princípio da proporcionalidade desenvolveu-se a partir da concepção de que **o Estado tem o dever não só de se abster de violar direitos e princípios fundamentais, como também o de defendê-los e promovê-los ativamente, ofendendo a Constituição quando não atua de forma suficiente à garantia dos bens jurídicos protegidos** (SARMENTO; OSÓRIO, 2014, p. 16, grifo nosso).

Dessa forma, a legislação que disciplina o financiamento eleitoral de campanhas frustra o referido princípio em ambas as suas dimensões, primeiro porque cria restrições abusivas às doações de pessoas físicas sob a perspectiva da maioria dos cidadãos brasileiros, tendo em vista que colocam os indivíduos em posição de extrema desigualdade –, segundo porque são insuficientes para coibir o abuso do poder econômico no processo eleitoral.

Sarmiento e Osório (2014) alegam, ainda, que a dimensão positiva do princípio da proporcionalidade vem sendo aplicada de maneira sistemática pelo STF para afastar a incidência de normas que proporcionem uma proteção deficiente dos preceitos constitucionais em casos nos quais a sua tutela mostra-se negligenciada pelos demais poderes estatais, quando então a intervenção do poder Judiciário é absolutamente legítima. Tal é o entendimento deriva reforça os argumentos apresentados pelo Conselho Federal da OAB na ADI nº 4.650, onde são questionadas

normas relativas ao financiamento de campanhas eleitorais, entre elas a permissão para o financiamento de empresas.

No entanto, aplicação do princípio da proteção deficiente no contexto de interesses contrapostos deve considerar se a insuficiência é ou não justificada pelo equilíbrio entre eles, tendo em vista que não é possível a supressão de direitos igualmente protegidos pelo simples fato de estarem em conflito entre si, sendo necessária a preservação os seus núcleos. Isso ocorre pelo cotejamento entre os direitos no caso concreto a partir da aplicação de subprincípios, quais sejam, os princípios da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito. Assim, no que se refere à proteção contra o abuso do poder econômico nas campanhas eleitorais, buscar-se-á verificar 1) se a restrição de um direito justifica-se pela promoção de um objetivo legítimo (**princípio da adequação**), 2) se é possível aplicar meios menos restritivos a fim de alcançar desse objetivo (**princípio da necessidade**) e 3) se os benefícios alcançados superam a restrição do direito preterido (**princípio da proporcionalidade em sentido estrito**). Tem-se, portanto, um objetivo muito claro, consubstanciado na proteção da sociedade contra o abuso do poder econômico no processo eleitoral com o fim de preservar os princípios da democracia, da igualdade e republicano, um meio incontroverso, traduzido na limitação da liberdade de participar do processo eleitoral, e o confronto estabelecido entre esses direitos.

3.4.1 A participação por meio de doações como reflexo da liberdade de expressão

Não há no ordenamento jurídico brasileiro direito absoluto. No que diz respeito ao financiamento de campanhas eleitorais, isso fica claro pela previsão legal de limites às doações, e tanto críticos como defensores do financiamento empresarial aceitam que algum tipo de critério deve existir.

O financiamento de campanhas eleitorais como participação na formação da vontade política da sociedade pode ser compreendido sob o aspecto da manifestação de um posicionamento político-ideológico. Assim, considerando ser este o direito suscetível de sofrer limitações frente à proteção contra o abuso do poder econômico, necessária é delimitação de sua abrangência no processo eleitoral brasileiro.

Segundo Sarmiento e Osório (2014), quando se realiza uma doação para determinada campanha eleitoral, estar-se-ia exteriorizando um posicionamento político. No entanto, os mesmos autores defendem que, para que assim seja, essa manifestação deve expressar de uma preferência ideológica, sem a qual o ato de doar torna-se vazio de conteúdo político, de forma que não mereceria a proteção constitucional conferida à liberdade de expressão. Afirmam, ainda, que a verificação da presença ou não desse conteúdo deve ser feita a partir do confronto do texto constitucional com os fatos e o contexto sócio-político em que estão inseridos.

É justamente sob essa ótica que o financiamento empresarial de campanhas eleitorais, que em tese pode ser considerado um exercício da liberdade de expressão, revela-se, via de regra, desprovido de conteúdo. Tal conclusão é autorizada quando se observa que as doações, sobretudo de grandes empresas, são feitas simultaneamente a partidos diversos, inclusive com posições ideológicas antagônicas entre si:

Se a maior parte das doações efetuadas não expressa preferências políticas dos doadores, elas não podem ser concebidas como exercício da liberdade de expressão, mas como ações pragmáticas, voltadas à obtenção de possíveis favores dos eleitos ou à neutralização de possíveis perseguições. **Trata-se de negócios e não de discurso** (SARMENTO; OSÓRIO, 2014, p. 18, grifo nosso).

Nos termos dessa concepção, a restrição ao financiamento empresarial de campanhas eleitorais sequer poderia ser considerada uma ofensa à liberdade de expressão, tornado desnecessária a análise dos demais princípios subjacentes à vedação à proibição deficiente. Não obstante, a liberdade de expressão, sendo um dos direitos fundamentais mais caros nos regimes democráticos, não comporta restrições como essa que pretende vinculá-la a critérios tão estreitos, sob pena de serem criados precedentes que poderiam cercear determinadas manifestações de opiniões, dificultando ainda mais a participação popular e de setores tradicionalmente excluídos do processo político.

Além disso, não é possível afirmar que todas as empresas que financiam campanhas eleitorais estão imbuídas única e exclusivamente de interesses pragmáticos desprovidos de conteúdo político-ideológico. Dessa forma, torna-se necessário, a partir da análise desses dos elementos ora apresentados e sem excluir outras considerações relativas ao direito das empresas participarem do processo

político, reconhecer que elas, ao realizarem doações às campanhas eleitorais, estão, sim, exercendo sua liberdade de expressão.

3.4.2 Adequação, necessidade e proporcionalidade estrita aplicadas ao financiamento eleitoral

Reconhecido o exercício da liberdade de expressão pelas empresas no processo eleitoral e os limites estabelecidos pela Constituição Federal para o exercício da liberdade econômica, passa-se a verificar se a defesa de interesses a eles contrapostos justifica a sua restrição.

Sarmiento e Osório (2014) afirmam que a proteção proporcionada pela legislação eleitoral não é deficiente apenas em face dos princípios da democracia, da igualdade e republicano frente ao abuso do poder econômico, mas que a própria liberdade de expressão sofre severas restrições nesse sentido. Isso porque, no contexto atual, as manifestações feitas por meio de doações às campanhas eleitorais ocorrem de forma tão desigual que o exercício desse direito pelas empresas – desprovidas de direitos políticos e cuja capacidade financeira, sobretudo das grandes corporações, jamais será alcançada pela maioria da sociedade – termina por anular o direito dos cidadãos.

Vale lembrar que, no ano de 2010, o financiamento empresarial de campanhas, realizado por apenas 0,5% (cinco décimos de por cento) das empresas instaladas no país, ultrapassou a marca de 90% (noventa por cento) de tudo o que foi doado, e que apenas 10 (dez) empresas foram responsáveis por 22% (vinte e dois por cento) do total arrecadado pelas campanhas eleitorais por meio de doações. A questão, portanto, diz respeito ao equilíbrio entre o exercício da liberdade de expressão por cidadãos e empresas, criando restrições a estas para que aqueles possam ter o seu direito assegurado, permitindo que todos vejam os seus interesses devidamente contemplados.

O que não se mostra possível é a defesa do atual sistema de financiamento eleitoral com o argumentando de que impedir o financiamento empresarial seria uma afronta à liberdade de expressão quando o que ocorre é justamente o contrário e as doações de empresas terminam por serem as únicas capazes de produzir resultados

concretos. Além do mais, impedir o financiamento empresarial de campanhas não significaria de forma alguma eliminar a liberdade de expressão das empresas. O contrário somente ocorreria na hipótese de as doações consubstanciarem a única forma delas expressarem o seu posicionamento político. Não sendo assim, tendo em vista que as empresas possuem diversos outros meios para externarem as suas posições no âmbito das campanhas eleitorais, mantido estaria o núcleo essencial desse direito. Assim, limitar ou mesmo impedir o financiamento empresarial de campanhas eleitorais mostra-se de plenamente adequado em face de assegurar o efetivo exercício da liberdade de expressão. Nas palavras do Ministro do STF, Luiz Fux:

(...) a participação de pessoas jurídicas tão só encarece o processo eleitoral, sem oferecer, como contrapartida, a melhora e o aperfeiçoamento do debate. (...) A rigor, essa elevação dos custos possui uma justificativa pragmática, mas dolorosamente verdadeira: os candidatos que despendam maiores recursos em suas campanhas possuem maiores chances de êxito nas eleições (ADI 4.650. Rel. Min. Luiz Fux, Plenário. Voto proferido em sessão realizada em 11/12/13, grifo nosso).

Inclusive, há diversos exemplos proporcionados por outros países voltados para contornar esse problema citados na obra de Sarmiento e Osório (2014). Canadá, Bélgica, Estados Unidos, França e Portugal determinaram tetos tanto para os gastos com campanhas eleitorais como para as doações de pessoas físicas, além de proibirem o financiamento a partir de pessoas jurídicas. No Canadá, inclusive, os limites estabelecidos para as doações e a utilização de recursos dos próprios candidatos são suficientemente baixos para permitir a igualdade de participação por parte de todos os cidadãos, impedindo que a renda ou o patrimônio individual torne-se um fator determinante. Com isso, além de proteger a igualdade no discurso político, pretendeu-se assegurar a confiança dos eleitores no processo eleitoral.

CONCLUSÃO

O financiamento empresarial de campanhas eleitorais não é o único aspecto a ser revisto e aperfeiçoado no processo político brasileiro. Não obstante, trata-se de um problema que, na atualidade, se reverte de grande significado, tendo em vista a forma como provoca distorções profundas na representatividade política. Afora o fato de conferir um papel ativo de extrema importância no processo eleitoral às empresas, as quais não possuem direitos políticos, a maneira como a legislação atual disciplina a questão provoca uma série dificuldades para que o cidadão comum se faça ouvir por aqueles que, em primeiro lugar, deveriam representa-lo. Não é à toa que a descrença dos cidadãos é quase generalizada. As principais dificuldades decorrentes do sistema atual dizem respeito às condições extremamente desiguais a que submete os seus participantes, sejam eles partidos políticos ou eleitores, e à pressão que provoca sobre os agentes públicos, favorecendo, assim, a corrupção no Estado.

Diversas alternativas estão sendo propostas para contornar os problemas apresentados, desde a simples revisão dos mecanismos de fiscalização e transparência até o financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais. Tais alternativas não fazem parte do escopo do presente trabalho, que se propõe a fazer uma crítica do financiamento empresarial de campanhas eleitorais sob o paradigma constitucional, no entanto, servem inclusive como ponto de partida para uma compreensão melhor do cenário que atualmente se impõe. Eles revelam, ainda, uma inconformidade quase unânime quanto às doações de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais, provenientes dos mais diversos setores da sociedade, o denota, na melhor das hipóteses, uma necessidade urgente em fazer correções.

Além disso, é evidente que corrigir as distorções provocadas pelo financiamento empresarial de campanhas eleitorais, por si só, não irá provocar todas as transformações esperadas pela sociedade. Para tanto, outras questões devem ser atacadas, como a forma com que são feitas as coalizões entre os partidos políticos, a criação de mecanismos de participação direta, o sistema proporcional, entre outras. Contudo, pelos impactos trazidos para o sistema eleitoral por essa forma de financiamento, que, como ficou demonstrado, é a principal fonte de receitas para as campanhas eleitorais e não encontra paralelos em outros mecanismos, enfrentar esse

assunto de forma definitiva terá o condão de, inclusive, facilitar outras medidas que pretendam aperfeiçoar o processo político como um todo, haja visto que possibilitará que as vozes dos cidadãos sejam ouvidas com mais atenção por seus representantes.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650**. Relator Ministro Luiz Fux. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4136819>>. Acesso em: 27 out. 2014, 22:31.

Informativo TSE, Assessoria Especial (Asesp), ano XIV, nº 12, Brasília, 7 a 3 de maio de 2012 <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-informativo-tse-no-12-ano-14>>. 4 nov. 2014, 2:26

Brasil. Supremo Tribunal Federal. **Habeas-corpus nº 104.410**, 2ª Turma. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=3903548>>. Acesso em: 1º nov. 2014, 16:39.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Outubro, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 27 out. 2014, 22:26.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.096**, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. (Lei Orgânica dos Partidos Políticos). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096compilado.htm>. Acesso em: 27 out. 2014, 22:21.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.504**, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504compilado.htm>. Acesso em: 27 out. 2014, 22:21.

ROSSI, Amanda; BRAMATTI, Daniel. Empreiteiras lideram ranking de doação privada. **Estadão**. 15 set. 2012. Política. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,empreiteiras-lideram-ranking-de-doacao-privada,930787>>. Acesso em: 20 out. 2014, 8:44.

CARVALHO, Jailton de. Campanhas eleitorais concentram corrupção. **O Globo**. out. 2013. Brasil. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/campanhas-eleitorais-concentram-corrupcao-10439104>>. Acesso em: 17 out. 2014, 18:48.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. **Radiografia do novo Congresso**: Legislatura 2011-2015. 5. ed. Brasília, DF, dez. 2010. (Série Estudos Políticos, ano 5).

IBOPE Inteligência. **Reforma Política**, [S.I.], 2013. Pesquisa telefônica realizada pelo IBOPE Inteligência a pedido do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/arquivos/pesquisa-462900550.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2014, 22:55.

INSTITUTO ETHOS. **A responsabilidade das empresas no processo eleitoral**. Ed. 2012. São Paulo, ago. 2012.

SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. **Uma mistura tóxica**: poética, dinheiro e financiamento das eleições. [S.l.: s.n.], [2014?]. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140130-01.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2014, 23:51.

SPECK, Bruno Wilhelm; ABRAMO, Cláudio Weber. **[Análise de dados fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral]**. 2013. Disponível em: <<http://www.asclaras.org.br/@index.php>>. Acesso em: 16 out. 2014, 17:40.